El Fondo Monetario Internacional y su capacidad adaptativa

The International Monetary Fund and its adaptive capacity

Ismael Guerrero*

*ifguerrerom@estud.usfq.edu.ec
Universidad San Francisco de Quito USFQ

Recibido: 03 de octubre de 2021 | **Aceptado:** 28 de marzo de 2022
DOI: http://doi.org/10.18272/eo.v7i.2450

Resumen

Desde su creación, al final de la Segunda Guerra Mundial, el Fondo Monetario Internacional ha cumplido un rol importante en la economía y las finanzas internacionales. Sin embargo, ha sido sujeto de innumerables críticas que decantaron en una crisis de legitimidad a finales del siglo XX e inicios del XXI. Estas críticas se han basado en dos puntos claves: la inviabilidad de la ideología neoliberal para paliar las crisis económicas estatales, y la falta de representatividad en la organización interna del organismo internacional. El propósito de este ensayo es argumentar que el Fondo, a pesar de que aún tiene problemas de legitimidad entre los Estados y movimientos sociales, ha demostrado ser capaz de realizar cambios, tanto en sus exigencias como en su organización interna, en sintonía con las demandas internacionales.

Palabras clave:

Organizaciones internacionales, finanzas internacionales, economía política internacional, neoliberalismo, Consenso de Washington.

Abstract

Since its creation in the end of World War II, the International Monetary Fund has played an important role in the international economy and finance. But it has been the subject of innumerable criticisms that led to a crisis of legitimacy at the end of the 20th century and the beginning of the 21st. These criticisms have been based on two key points: the infeasibility of the neoliberal ideology to alleviate state economic crises, and the lack of representation in the internal organization of the IMF. The purpose of this essay is to argue that the Fund, despite still having problems of legitimacy among states and social movements, has shown itself capable of making changes, both in its demands and in its internal organization, in line with international demands.

Keywords:

International organizations, international finance, international political economy, neoliberalism, Washington Consensus.

Las organizaciones financieras internacionales cumplen un rol fundamental en el sistema internacional contemporáneo.[1] Asimismo, si estas no son flexibles y no se adaptan a los cambios globales, la estabilidad política y económica de los Estados puede verse comprometida, como ya se ha visto, por ejemplo, en América Latina y Grecia. En estos territorios se han dado manifestaciones masivas, y crisis políticas y sociales como consecuencia de controvertidos programas de ajuste estructural económico, exigidos por organizaciones financieras internacionales.[2]

Al ser el Fondo Monetario Internacional (FMI) una de las principales organizaciones financieras, cabe preguntarse: ¿puede el FMI ser una organización flexible, capaz de adaptarse a las necesidades cambiantes del mundo? Este ensayo afirma que sí. El FMI ha mostrado ser capaz de adaptarse a las exigencias del sistema internacional y, por esta razón, ha ganado legitimidad entre los Estados en los últimos años. Se presentan dos argumentos.

Primero, esta organización internacional llevó a cabo una restructuración de su forma de organización con miras hacia un directorio más representativo. Segundo, se apartó del paradigma macroeconómico del Consenso de Washington y adoptó posturas basadas en análisis concretos de los contextos específicos de cada país. Sin embargo, organizaciones sociales aún aseguran que continúa reproduciendo los errores del pasado.

Para entender si el FMI es una organización que se adapta a los cambios del sistema económico internacional, es necesario conocer cuáles han sido las condiciones a las que ha debido adaptarse. El FMI se creó al final de la Segunda Guerra Mundial con la función de ayudar a los países a mantener una balanza de pagos favorable. A partir de la crisis de la deuda de 1982, amplió sus funciones actuando como una especie de policía para los países sometidos a un programa de ajuste estructural.[3]

1 Este ensayo fue escrito a finales de 2020 y revisado en 2021 para su publicación.

2 Los programas de ajuste estructural son condiciones de largo plazo que vienen junto con préstamos proporcionados, ya sea por el FMI o por el Banco Mundial, a países que enfrentan crisis económicas. El objetivo de estos programas es, como su nombre lo indica, ajustar la estructura económica de los países en crisis para hacerlos más competitivos a nivel internacional y para equilibrar su balanza de pagos.

3 El llamado Consenso de Washington se refiere al acuerdo con respecto a políticas económicas que compartían las instituciones financieras internacionales con base en Washington, es decir, el FMI,

Así, los países que necesitaban el dinero del FMI debían negociar con la institución la implementación de una serie de reformas estructurales que estaban basadas en las ideas liberales del llamado Consenso de Washington (O´Brien y Williams 2016). Por lo tanto, esta organización financiera debía persuadir a los países para que adoptasen estas ideas en sus políticas económicas. No obstante, la rápida liberación de los mercados ha traído consigo ciertos problemas. Por ejemplo, en los años noventa, la deuda en muchos países en vías de desarrollo era tan grande que los recursos para los servicios sociales eran escasos. En el África subsahariana, por ejemplo, la deuda hacía muy difícil manejar una crisis de salud, y las medidas que se tomaron para enfrentar esta crisis se enfocaron en privatizar los servicios básicos, lo cual impactó de manera directa en la capacidad de estos Estados de garantizar el derecho a la salud de sus ciudadanos (Cheru 2002).

América Latina, por su parte, tiene un amplio historial de rechazo al FMI. Las medidas de ajuste fiscal impuestas por este han sido el detonante de múltiples protestas a lo largo de los años —por ejemplo, Venezuela en 1989, Argentina en 2001, Nicaragua en 2018, Ecuador en 2019—, cuya postura común ha sido la "salida" del FMI de sus países (Bermúdez 2019). Además de esto, a inicios de este siglo, existía disconformidad entre los Estados miembros de este organismo con

el Banco Mundial y el mismo Gobierno de los Estados Unidos (O´Brien y Williams 2016). El Consenso de Washington estipulaba que la mejor forma de promover el desarrollo económico era liberalizando el comercio internacional. Por lo tanto, las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial debían persuadir a los países en crisis que adoptaran este camino. La manera de hacerlo es mediante los programas de ajuste estructural. Como se vio en la nota 2, estos programas son parte de las condiciones que vienen junto con los préstamos que estas organizaciones financieras brindan a los países con crisis económicas, y, para promover las ideas del Consenso de Washington, estos programas compartían siempre ciertas características como la liberación de los mercados, la privatización, la desregularización o la suspensión de salarios (O´Brien y Williams 2016).

respecto al sistema de cuotas,[4] pues decían que era desproporcional al peso económico de los países del siglo XXI. Asimismo, había fallas en el funcionamiento del Directorio Ejecutivo y el proceso de selección del director gerente de la organización (López 2007). En este contexto, el crecimiento de las economías emergentes, que comienzan a tener más relevancia en el Producto Interno Bruto (PIB) global, demandaba una mayor representatividad en la toma de decisiones (Moreno 2012). Entonces, debido a esta crisis de legitimidad, el FMI ha tenido que adaptarse a las demandas e inconformidades del sistema internacional: debía hacer reformas que mejoraran el funcionamiento de la organización y promulgar políticas más pragmáticas acordes con la situación de cada país.

Con respecto a esto, el FMI cambió su forma de organización hacia un directorio más representativo. Las denuncias sobre la falta de legitimidad y efectividad de las economías emergentes y de bajos ingresos hicieron que los países desarrollados apoyaran la iniciativa de un proceso de reforma de la organización, que se inició en 2005 y culminó en 2008 (López 2007, 541). Más tarde, se llevaron a cabo otras reformas que se comenzaron a implementar a raíz de la crisis de 2009. Así, el FMI lanzó un conjunto de reformas sobre las cuotas y la fórmula para su cálculo (Moreno 2012). La fórmula actual se acordó en 2008 (FMI 2018) y significó un cambio importante con respecto a la anterior, porque al primar la variable PIB, da mayor representatividad a las economías emergentes (Moreno 2012). Además, en 2010, como parte de otro programa de reformas de las cuotas, se traspasó más del 6% de las cuotas relativas de los países con más peso a los países subrepresentados, así como a economías emergentes y en desarrollo dinámicas (FMI 2018). Como parte de esta reforma, las economías emergentes, en conjunto, comenzaron a tener derecho de veto, al igual que Estados Unidos (Moreno 2012). Por lo tanto, es evidente que el FMI no es estático, sino que ha respondido a las condiciones políticas actuales en concordancia con el peso económico que ahora tienen las economías emergentes. Aún se puede, sin embargo,

4 Las cuotas son la base de la estructura financiera y gubernamental del FMI: la posición económica relativa en la economía mundial de cada país miembro es reflejada por su cuota, además, las cuotas tienen la función de determinar el máximo de recursos financieros que un país miembro proporcionará a la organización, determinar el número de votos de cada país, el monto máximo de financiamiento que un país miembro puede obtener del FMI, entre otras (FMI 2018).

seguir discutiendo sobre la representatividad de la organización, pero los cambios muestran que el Fondo ha reaccionado satisfactoriamente a las demandas de sus miembros, al menos por el momento y en cierta medida.

Además, con el tiempo, el FMI se apartó de los consejos y la ideología del Consenso de Washington. Este último influía en las reformas que propiciaba el FMI (O´Brien y Williams 2016), fomentando la estabilización fiscal y una filosofía de *laissez faire*. Sin embargo, desde finales de 2008, cambió el paradigma macroeconómico en el FMI, y este ha cuestionado los programas con severos e innecesarios ajustes fiscales. Con los informes de 2003 y 2004, la Oficina de Evaluación Independiente del FMI elaboró informes críticos sobre la rigidez de las medidas de ajuste fiscal en los casos de Indonesia, Brasil, Corea del Sur y Argentina (Moreno 2012). Asimismo, el FMI fue el único prestamista que criticó el camino de austeridad que tomó Grecia bajo el gobierno de Syriza porque lo consideraba insostenible (Baylis, Smith y Owens 2017). Por lo tanto, podemos ver que el FMI adoptó una postura basada más en el análisis de cada contexto específico.

Sin embargo, la legitimidad del FMI aún está en tela de duda porque la organización todavía evoca disidencia en movimientos sociales. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, en octubre de 2019, el Gobierno estableció por decreto una serie de medidas de austeridad, como la liberación de los precios de ciertos combustibles (Decreto Nº 883 2019) en el contexto de un préstamo del FMI. Esto provocó una intensa agenda de once días de protestas masivas a lo largo del país, motivadas por varios sectores de la población, como los gremios de transportistas y el sector indígena.

Según los sectores manifestantes, este decreto contenía una serie de medidas económicas que golpeaban la economía popular, e implicaba costos sociales altos que no aportarían al crecimiento ni a la igualdad (Espinosa 2019). La organización Acción Ecológica, por ejemplo, afirmaba que la deuda adquirida con el FMI se iba a pagar con el dinero obtenido de la actividad extractivista minera, luego de que el Decreto Ejecutivo 722 flexibilizó las exigencias sociales y ambientales a esta actividad (Acción Ecológica 2019).

Todo esto sugiere que, para sus detractores, la gestión del FMI, en el fondo, sigue reproduciendo las mismas prácticas macroeconómicas del Consenso de Washington, y no solo promueve la implementación de medidas con impacto social, sino que indirectamente beneficia actividades extractivistas que socavan el medio ambiente y la economía local en donde se asientan. Ahora bien, esta disconformidad que provoca el FMI en los movimientos sociales se debe, también, a que este es uno de los símbolos más visibles del poder institucionalizado de las finanzas globales (BSO 2017). Es decir, la falta de legitimidad del Fondo entre los movimientos sociales radica en la imagen de la organización, mas no en sus prácticas *per se*. Sin embargo, también es cierto que la oposición que el FMI encuentra en los sectores sociales puede estar justificada, y quizá sea la prueba de que necesita seguir evaluando y modificando sus prácticas.

Como hemos visto, el FMI ha mostrado ser una organización flexible y ahora goza de mayor legitimidad entre los Estados debido a las reformas que ha realizado para lograr un directorio más representativo, y al carácter más pragmático de sus políticas macroeconómicas. Desde la crisis de legitimidad que sufrió la organización a inicios del siglo XXI, esta ha hecho más representativo el sistema de cuotas de los Estados, y dio más peso a las economías emergentes a través de diversos mecanismos, como el poder de veto en las decisiones de la organización. Además, con la separación ideológica del Consenso de Washington, ha probado ser flexible en cuanto a sus políticas macroeconómicas, al evaluar cada crisis en su contexto. No obstante, la organización aún evoca disidencia en grupos sociales debido a la imagen que proyecta y a la controversia que la rodea con respecto a ciertas políticas que se han implementado

en contextos de los préstamos que ha brindado, como es el caso del paro nacional de octubre de 2019 y las actividades extractivistas mineras en el Ecuador.

Referencias

Acción Ecológica. 2019. "FMI: Deuda, extractivismo y violencia." *Biodiversidad LA.* http://www.biodiversidadla.org/Documentos/FMI-Deuda-extractivismo-y-violencia

Baylis, John, Steve Smith y Patricia Owens. 2017. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Séptima edición. New York: Oxford University Press.

Bermúdez, Ángel. 2019. "El FMI en América Latina: el controvertido rol del organismo en grandes crisis económicas en la región y el resto del mundo." *British Broadcasting Corporation*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50031338

Cheru, Fantu. 2002. "Debt, Adjustment and the Politics of Effective Response to HIV/AIDS in Africa." *Third World Quarterly* 23, no. 2 (abril): 299-312.

Decreto N.º 883. 2019. https://drive.google.com/file/d/1UVzf74L14GxYON6d78ceZIBCPYzaZy1z/view

Espinosa, Carlos. 2019. "Complot correísta o protesta indígena." *4Pelagatos*. https://4pelagatos.com/2019/10/14/complot-correista-o-protesta-indigena/

Fondo Monetario Internacional. 2018. "Las cuotas en el FMI." https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/14/12/21/IMF-Quotas

López, Manuel. 2007. "Crisis y Reforma del Fondo Monetario Internacional." *Revista Española de Derecho Internacional*, 59, no. 2 (julio-diciembre): 527-562. https://www.jstor.org/stable/10.2307/26176082

Moreno, Pablo. 2012. "Un FMI renovado para una mejor gobernanza global." *Política Exterior* 26, no. 149 (septiembre-octubre): 152-160. https://www.jstor.org/stable/41702758

O´Brien, Robert y Marc Milliams. 2016. *Global Political Economy: Evolution and Dynamics*. Palgrave, quinta edición.